



**PREMIÈRE
MINISTRE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Paris, le 3 octobre 2022

LA PREMIERE MINISTRE

à

**MONSIEUR LE PRESIDENT DU CONSEIL
CONSTITUTIONNEL**

OBJET : Observations du Gouvernement sur la proposition de loi portant création d'une contribution additionnelle sur les bénéfices exceptionnels des grandes entreprises

La présidente de l'Assemblée nationale a transmis au Conseil constitutionnel une proposition de loi portant création d'une contribution additionnelle sur les bénéfices exceptionnels des grandes entreprises qui a été présentée à l'initiative d'un cinquième des membres du Parlement en application du troisième alinéa de l'article 11 de la Constitution.

Cette saisine appelle, de la part du Gouvernement, les observations suivantes.

1. Cette proposition de loi ne porte pas sur l'un des objets susceptibles de donner lieu à référendum mentionnés au premier alinéa de l'article 11 de la Constitution.

Il appartient au Conseil constitutionnel de s'assurer que l'objet d'une proposition de loi référendaire porte sur « *l'organisation des pouvoirs publics, sur des réformes relatives à la politique économique, sociale ou environnementale de la nation et aux services publics qui y concourent* » ou tend « *à autoriser la ratification d'un traité qui, sans être contraire à la Constitution, aurait des incidences sur le fonctionnement des institutions* ».

En l'espèce, la proposition de loi dont est saisi le Conseil constitutionnel, qui entend instituer une contribution additionnelle sur les bénéfices exceptionnels des grandes entreprises, ne relève d'aucun de ces objets et notamment pas de la « *politique économique* » de la Nation.

2. En premier lieu, si les travaux préparatoires de l'article 11 de la Constitution n'abordent pas frontalement la question de savoir si une législation fiscale compte ou non au nombre des « réformes économiques » susceptibles de référendum, ils sont en revanche explicites quant au caractère restrictif de l'interprétation qu'il convient de retenir des différents objets mentionnés à cet article, conçu comme une dérogation aux prérogatives du Parlement.

Les travaux préparatoires démontrent en particulier qu'il a été exclu que des dispositions trouvant en principe leur place dans les lois de finances puissent faire l'objet d'un référendum. Le Gouvernement a ainsi souligné, par la voix du Garde des sceaux, que « *le*

Gouvernement a choisi d'exclure (...) les lois de finances dont l'examen relève des prérogatives traditionnelles du Parlement » (AN, n° 2138, pp. 34). Or, si la législation fiscale ne relève pas du domaine exclusif des lois de finances, ces lois constituent, en pratique, le vecteur privilégié des réformes fiscales.

On peut remarquer à cet égard que, dans son avis rendu sur le projet de loi constitutionnelle pour un renouveau de la vie démocratique, à l'occasion de l'examen de l'élargissement du champ du référendum aux « réformes relatives aux questions de société », l'Assemblée générale du Conseil d'Etat a estimé que : « Si la législation fiscale ne relève pas du champ des réformes relatives à la politique économique ou sociale qui sont déjà dans le champ de l'article 11 de la Constitution, son inclusion dans le périmètre des questions de société pourrait prêter à discussion » (CE, avis sur un projet de loi constitutionnelle pour un renouveau de la vie démocratique, n° 397908, p. 4).

3. En deuxième lieu, les travaux préparatoires indiquent que les termes « économique » et « sociale » doivent s'interpréter de la même manière à l'article 11 et à l'article 70 de la Constitution.

Or si le Conseil constitutionnel ne s'est pas expressément prononcé sur les contours de la notion de « problème de caractère économique » ou de « loi de programmation à caractère économique » requérant la consultation du Conseil économique, social et environnemental (CESE) prévue par l'article 70, le Constituant a, lors de la réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008, estimé nécessaire d'ajouter à cet article une disposition prévoyant que le Gouvernement peut « également » consulter le CESE sur les projets de loi de programmation définissant les orientations pluriannuelles des finances publiques. Ce faisant, le Constituant a nécessairement estimé que les finances publiques, matière à laquelle se rattachent les réformes fiscales, ne faisaient pas partie des questions « économiques » pour lesquelles le CESE est obligatoirement saisi des lois de programmation.

4. En troisième lieu, l'article 70 de la Constitution ne saurait s'interpréter de façon radicalement différente des articles de lois organiques relatives certaines collectivités d'outre-mer qui prévoient, en des termes similaires, la consultation obligatoire du conseil économique, social et environnemental de ces collectivités sur certains projets de lois de pays.

Or le Conseil constitutionnel s'est déjà prononcé, à propos des compétences du conseil économique, social et environnemental de la Nouvelle-Calédonie, dans le sens de l'exclusion de la matière fiscale du domaine économique.

Dans le cadre du contrôle d'une loi du pays relative à l'institution d'une taxe générale sur les services, le Conseil constitutionnel a en effet estimé que cette loi, qui modifiait le code des impôts applicable en Nouvelle-Calédonie et avait exclusivement pour objet de créer une nouvelle imposition assise sur les prestations de services effectuées à titre onéreux, ne revêtait pas un « caractère économique » au sens de l'article 155 de la loi organique du 19 mars 1999, qui prévoit la consultation du conseil économique et social néo-calédonien « sur les projets et propositions de loi du pays (...) à caractère économique et social (décision n° 2000-1 LP du 27 janvier 2000, cons. 4) ».

Les commentaires aux cahiers accompagnant la décision indiquent que : « Même si toute mesure fiscale a des incidences économiques et sociales, ni la jurisprudence, ni les textes n'ont jamais englobé les questions fiscales dans les questions économiques et sociales » (p. 2).

Cette interprétation a été suivie par le Conseil d'Etat, statuant au contentieux qui opère, au vu de la décision 2000-1 LP du Conseil constitutionnel, une distinction semblable entre les domaines fiscaux et économiques pour les « lois du pays » adoptées par l'Assemblée de Polynésie française. Il juge en particulier qu'une loi du pays ayant pour unique objet de

modifier le taux de la contribution de solidarité territoriale assise sur le revenu des capitaux mobiliers ne revêt pas un « caractère économique » au sens de l'article 151 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française (CE, 15 mars 2006, n° 288390, publié au Recueil¹).

La position du Conseil constitutionnel selon laquelle la circonstance qu'un texte fiscal ait des retombées économiques ne suffit pas à en faire un texte « économique » devant être soumis au conseil économique, social et environnemental ne peut qu'être transposée à l'article 70 de la Constitution. Or ainsi qu'il a été dit, la volonté du Constituant est celle d'une interprétation homogène des articles 70 et 11 de la Constitution.

On pourrait même soutenir que cette interprétation vaut *a fortiori* pour l'article 11 qui, contrairement à l'article 70, doit nécessairement, du fait de sa nature dérogatoire, s'interpréter restrictivement, et au regard de l'objet du texte plutôt que de ses effets escomptés.

Ainsi, il n'est pas possible de donner au premier alinéa de l'article 11 de la Constitution, qui liste de manière limitative les objets susceptibles de donner lieu à référendum, une portée si grande qu'il puisse inclure les textes à vocation fiscale. La proposition de loi soumise au Conseil constitutionnel ne porte donc pas sur l'un des objets mentionnés par les dispositions de cet article.

5. Enfin, il est observé que la contribution additionnelle sur les bénéfices exceptionnels des grandes entreprises dont la proposition de loi envisage la création n'est nullement conçue comme l'instrument d'une politique économique ou comme tendant à orienter les comportements économiques des entreprises qui en seraient redevables. Il s'agit en effet d'une imposition créée à titre temporaire, puisqu'elle ne sera applicable que jusqu'au 31 décembre 2025 et qui, ainsi que l'indique clairement l'exposé des motifs, tend seulement à capter, pour des raisons budgétaires, des « superprofits », appréciés par référence aux résultats d'exercices clos entre 2017 et 2019.

Pour ces raisons, le Gouvernement est d'avis que la proposition de loi transmise par la présidente de l'Assemblée nationale ne répond pas aux conditions fixées par l'article 11 de la Constitution.

**Pour la Première ministre et par délégation,
La Secrétaire générale du Gouvernement**



Claire Landais

¹ Voir également à propos d'une loi du pays créant une taxe sur les alcools et le tabac alors même qu'elle concourt à l'objectif de lutte contre les addictions et voit son produit affecté à une caisse de prévoyance : CE, 22 mars 2006, n° 288757, mentionné aux Tables ; à propos d'une « loi du pays » modifiant l'assiette et le taux d'une taxe à l'importation : CE, 16 octobre 2013, n° 365141 ; à propos d'une « loi du pays » créant une taxe sur les recettes de publicité : CE, 12 mai 2014, n°s 370600 370601 370724 371261